

Violações de direitos humanos e o conflito de normas nacionais e transnacionais desportivas

Juliana da Cunha Mota

Resumo

Um dos principais atores do direito desportivo atual são as organizações desportivas transnacionais. Estas são responsáveis por organizar eventos de competição, tanto regionais como mundiais, uniformizar a legislação aplicável às competições e dirimir conflitos existentes com relação às regras e com relação a eventuais litígios entre os atletas. Esse conjunto de regras das organizações tem sido denominado como *lex sportiva*. Entende-se que se trata de verdadeiras leis, ainda que não derivadas de um Estado soberano, mas sim de uma entidade privada. O presente artigo pretende analisar como se resolve o choque entre a *lex sportiva* e as leis nacionais quando ocorrem violações de direitos humanos no âmbito das competições desportivas e dos próprios conjuntos de normas das competições.

Palavras-chave: Direitos humanos – Direito desportivo – Jurisdição – Organizações transnacionais.

I. Introdução e justificativa

O presente artigo pretende abordar o conflito entre ordenamentos jurídicos existente em locais onde, além da ordem jurídica estatal, passam a operar também normas, em tese, privadas, oriundas de regulamentos de organizações transnacionais desportivas.

Esse fenômeno pode ser observado quando um Estado aceita sediar um evento desportivo internacional, o qual é regido por seus próprios regulamentos. Em geral, quaisquer conflitos ocorridos durante esses eventos são dirimidos em tribunais desportivos, em sua maior parte arbitrais.

Entretanto, um problema de difícil solução se põe quando o conflito em questão versa sobre direitos humanos, como o direito à não discriminação. Alguns tribunais internacionais foram instados a dirimir conflitos envolvendo esse direito e, entretanto, não foi encontrada uma solução unânime ou de fácil aplicação.

A falta de solução definitiva para o impasse de ordenamentos durante eventos desportivos gera enorme preocupação, porquanto considera-se que as organizações transnacionais têm cada vez mais poder normativo e os Estados não podem ficar imunes a violações de direitos humanos somente em razão desses eventos.

Pretende-se, portanto, a análise das soluções já apresentadas por tribunais estrangeiros, apontando-se suas qualidades e seus defeitos, bem como a sugestão de outras alternativas mais viáveis e de implementação mais simples.

II. Organizações desportivas transnacionais: sujeitos de direito internacional?

Segundo Morgenstern (1986), organizações desportivas transnacionais são aquelas responsáveis por coordenar eventos desportivos em âmbito regional e internacional, como por exemplo a Federação Internacional de Futebol (FIFA), o Comitê Olímpico Internacional (COI) e a União das Federações Europeias de Futebol (UEFA), entre outras. Essas instituições, em sua maior parte, são organizações não governamentais (ONGs) que se preocupam com assuntos internacionais e, apesar de geralmente possuírem membros e atividades espalhadas por diversos países, não integram a lista de ONGs com status consultivo no Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU, 2014).

Por não integrarem essa lista, parte da doutrina advoga que essas organizações não possuiriam personalidade internacional, ou seja, seriam incapazes

de travar relações (por meio de tratados ou acordos) com outros sujeitos de direito internacional, como os Estados. Entretanto, o que se pode ver é que organizações desportivas estão frequentemente fazendo acordos com Estados, principalmente com aqueles que são sedes de competições.

Esses acordos, por vezes, não se restringem a matérias técnicas das competições, como a necessidade de construção de locais onde se realizarão os jogos e suas medidas, por exemplo. As matérias acordadas vão além e as organizações, por vezes, influenciam funções soberanas e privativas dos Estados de direito.

Para ilustrar esse ponto, pode-se citar a Lei 12.663/12 (Lei Geral da Copa), a qual estabelece a criação de novos crimes relacionados ao uso indevido da marca e de outras propriedades intelectuais da FIFA, bem como dispõe sobre a concessão de visto de entrada em território nacional não só para membros da delegação da FIFA, mas também para seus convidados. Ora, na supramencionada legislação, portanto, fica evidente como as organizações são capazes de fazer acordos com Estados, e mais: influenciam diretamente seus poderes privativos, como o Legislativo e o Executivo.

Além da capacidade para acordar, a personalidade internacional desses atores pode ser provada, também, pelo fato de que podem ser réus ou autores de demandas internacionais. A Lei Geral da Copa (BRASIL, 2012) estabelece, em seus artigos 51 e 52, normas processuais para o caso de demandas contra a FIFA.

Finalmente, é necessário ressaltar que a personalidade jurídica internacional de algumas organizações, como o COI, já foi reconhecida. Em 17 de setembro de 1981, o Conselho Federal Suíço, o mais alto órgão executivo do país, publicou um decreto reconhecendo oficialmente tal personalidade, a qual está expressa atualmente na Carta Olímpica, em sua regra 17, §1: “O COI é uma organização não governamental e não lucrativa internacional, de duração ilimitada, em forma de uma associação com status de pessoa jurídica, conforme reconhecimento pelo decreto do Conselho Federal Suíço de 17 de setembro de 1981” (ETTINGER, 1992, p. 07).

III. *Lex sportiva*

Para o desenvolvimento das competições desportivas pelas organizações, é necessário que sejam estabelecidas regras oficiais. Tais normas englobarão todos os aspectos das competições e serão utilizadas para dirimir conflitos que possam acontecer durante os jogos. Pode-se dizer que tais atores criam normas

transnacionais desportivas, ou seja, regulam ações e eventos que transcendem fronteiras nacionais na área dos esportes (LATTY, 2011).

Essas regras, para Latty (2011), vêm adquirindo uma característica de *lex sportiva*, comparável à *lex mercatoria*. Explica-se: durante a Idade Média, os mercadores desenvolveram uma espécie de “lei comercial” própria para que houvesse maior segurança jurídica nas trocas que eram feitas entre feudos e burgos com normas diferentes. A *lex mercatoria* foi criada a partir da repetição das formas contratuais e dos princípios, ainda que não explícitos, das trocas comerciais; apesar de ser considerada direito, a *lex mercatoria* não era criada por qualquer Estado nem vinculada a Estado algum. Esse mesmo fenômeno estaria em plena repetição no campo desportivo. Isso porque não há norma supranacional ou internacional única capaz de reger todas as competições esportivas em âmbito mundial. Entretanto, a partir da observação das práticas contratuais nesse campo, bem como da análise da solução de conflitos nos tribunais arbitrais desportivos, tem-se *lex sportiva* (LATTY, 2011).

Latty (2007) destaca, também, que a aplicação das leis dessas organizações cria um fenômeno curioso de utilização de um “direito” de origem privada que se aplica a pessoas fora de qualquer intervenção estatal.

iv. O conflito entre ordens jurídicas e possíveis teorias para solucioná-lo

A existência da *lex sportiva* faz com que, durante a realização dos eventos esportivos, coexistam dentro de uma mesma jurisdição duas ordens jurídicas diferentes. Latty (2011) as elencou como sendo: (a) a ordem jurídica do Estado-sede do evento e (b) uma segunda ordem jurídica criada a partir (i) da assinatura de um instrumento de direito privado entre o Estado e a organização e (ii) da *lex sportiva*.

Para solucionar esse conflito de ordens, a França, por exemplo, adota leis densas sobre direito desportivo, as quais foram recentemente codificadas. Por essa legislação nacional, são alocadas as responsabilidades de cada ator quando da realização de um evento esportivo. Pode-se dizer, portanto, que a legislação francesa opera uma espécie de nacionalização das regras das organizações (LATTY, 2011).

A maior parte dos países, entretanto, não possui esse mesmo mecanismo. Isso significa que, quando há um evento desportivo sediado nesses países, aplicam-se as cláusulas contratuais acordadas entre as organizações e

o Estado. Em caso de conflito relacionado ao esporte, este é dirimido nas cortes arbitrais, já que se considera serem elas as mais especializadas para lidar com o assunto.

O problema intensifica-se quando as regras internas das federações/organizações são violadoras de direitos humanos ou, ainda, quando a solução à qual um tribunal arbitral chega é atentatória a direitos fundamentais. Quando isso acontece, o Estado pode alegar ter ou não jurisdição para análise da violação, de acordo com as teorias elencadas a seguir.

IV.I. Teoria do teste de território e controle do Estado

A teoria do teste de território e controle do Estado foi utilizada em um paradigmático caso canadense. Em 2010, Os Jogos Olímpicos de Inverno seriam sediados em Vancouver e, entre as diversas modalidades que iriam competir, não havia salto de esqui feminino, somente masculino. As atletas entraram com uma ação judicial interna alegando discriminação em razão de gênero e pedindo a inclusão daquela modalidade na competição.

A Supreme Court of British Columbia considerou que o direito à não discriminação é abarcado pela Carta de Direitos e Liberdades canadense, ou seja, é um direito humano. Entretanto, entendeu que não tinha qualquer jurisdição sobre as regras do COI, e só a teria se duas condições fossem atendidas: (i) se existisse qualquer forma de ligação entre o COI e o governo canadense e (ii) se houvesse uma base do COI no território canadense. Como, no caso, nenhuma das condições foi preenchida, os juízes não se entenderam competentes para conhecer do caso (CANADÁ, 2009).

IV.II. Teoria do direito costumeiro

Uma segunda teoria identifica a solução para o conflito entre as normas nacionais e transnacionais a partir da ideia de direito costumeiro.

Por esse entendimento, a participação nos eventos desportivos e, também, a candidatura para sediar tais competições são voluntárias, ou seja, ao aceitarem tanto participar como ser a sede, os Estados aceitam também as regras, os regulamentos e as sanções das organizações. Considerando que essas ONGs não são capazes de forçar os governos a obedecer todas as suas previsões, entende-se que tais normas têm efeito de direito costumeiro internacional (ETTINGER, 1992).

Tal teoria é adotada pela Declaração de Helsinki (WMA, 1975), em sua subseção “g”, referente ao Comitê Olímpico Internacional:

“In order to expand existing links and co-operation in the field of sport, the participating States will encourage contacts and exchanges of this kind, including sports meetings and competitions of all sorts, on the basis of the established international rules, regulations and practice.”

Dentre os casos já decididos que se utilizam da noção de legislação desportiva transnacional como costumeira, pode-se citar o paradigmático norte-americano *Martin v. International Olympic Committee* (1986), no qual mais uma vez os Jogos Olímpicos não incluíram modalidades femininas (corridas de 5 mil e 10 mil metros), o que resultaria numa violação às Emendas 5 e 14 do Unruh Civil Rights Act, que veda discriminações baseadas em sexo.

Os juízes do 9º Circuito procederam à análise a partir da ideia de cooperação entre o Estado e as organizações e do direito costumeiro desportivo. Assim concluíram:

In addition, we find persuasive the argument that a court should be wary of applying a state statute to alter the content of the Olympic Games. The Olympic Games are organized and conducted under the terms of an international agreement – the Olympic Charter. We are extremely hesitant to undertake the application of one state’s statute to alter an event that is staged with competitors from the entire world under the terms of that agreement. (ESTADOS UNIDOS, 1986, §22)

iv.iii. Teoria da prevalência do direito nacional

Dentre as teorias que reconhecem a jurisdição estatal para processar casos de violações de direitos humanos ocorridos no âmbito de competições desportivas, ressalta-se a teoria da prevalência do direito nacional, utilizada no caso *Pardeep Singh Nagra v. Canadian Amateur Boxing Association* (CABA).

Novamente, o caso apresentado lida com o direito à não discriminação. O sr. Nagra era um lutador de boxe cuja religião não lhe permitia a retirada total dos pelos faciais, como mandavam as normas da Associação Internacional de Boxe Amador (IABA, na sigla em inglês), hierarquicamente superior à Associação Canadense. Nagra foi barrado da competição canadense e a IABA

ameaçou impor sanções à CABA se a regra de depilação facial não fosse seguida (FINDLAY; CORBETT, 2012).

A Corte canadense decidiu que normas de direitos humanos derivadas da Carta canadense sempre terão prevalência quando em conflito com outras normas, por exemplo transnacionais, e foi emitida uma ordem que permitia que Nagra lutasse com pelos faciais, em respeito à sua liberdade religiosa (CANADÁ, 2002).

v. Uma última alternativa: a solução territorial

Não existe, por ora, uma solução definitiva para os conflitos de ordens jurídicas envolvendo *lex sportiva* e leis nacionais. Entretanto, entende-se que essa solução deve ser encontrada, porquanto, por vezes, as *lex sportiva* ou as soluções encontradas para dirimir conflitos pelas organizações transnacionais possam violar direitos humanos.

Nesse cenário, além de a obrigação de proteger os direitos humanos ser *erga omnes*, entende-se que os Estados não poderiam negar jurisdição, principalmente se os fatos alegados de violações ocorrerem dentro de seus territórios.

Nesse diapasão, vê-se que os Estados não negam jurisdição para investigar, por exemplo, escândalos de corrupção das organizações que possam ter ocorrido dentro de suas fronteiras, como no caso da FIFA, em que o Departamento Federal de Investigação dos Estados Unidos (FBI) passou a investigar os oficiais desde o processo de seleção das sedes das Copas do Mundo de 2018 e 2022. Para dar início à investigação, os EUA entenderam que a corrupção foi planejada dentro de seu território, logo teriam jurisdição para lidar com o caso (FIFA..., 2015).

Entende-se que a abordagem de reconhecimento da jurisdição por meio de critérios territoriais também deve passar a ser considerada pelos tribunais. Isso porque considera-se que, em tempos nos quais já se estuda a responsabilização de Estados por violações extraterritoriais cometidas por empresas (ONU, 2010), não é adequado conceder imunidade para que Estados não processem violações internas somente por critérios de respeito e cooperação às organizações.

Ademais, a solução territorial possui a aplicação mais simples entre as citadas. A teoria do direito costumeiro e controle do Estado abre margem para que violações sejam cometidas livremente, deixando as vítimas desamparadas e sem qualquer meio judicial de proteção de seus direitos, o que não pode ser considerado como adequado em um sistema de direitos humanos que se pre-

tende universal e com proteção *erga omnes*. Já a solução encontrada pelas cortes canadenses, em *Nagra* (2002), apesar de adequada para a proteção de direitos humanos, pode revelar-se de difícil aplicação em ordenamentos jurídicos que não possuam uma legislação interna própria de proteção de direitos humanos como a *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Assim, não há como se aplicar a teoria da prevalência do direito interno onde tal direito é inexistente.

Ou seja, o único modelo que poderia ser adotado universalmente e que é capaz de proteger direitos humanos é baseado na jurisdição territorial do Estado. Desconsidera-se, para isso, a *lex sportiva* e o caráter costumeiro do direito desportivo, e considera-se que, se uma organização transnacional organizará um evento dentro de um país, então quaisquer violações de direitos humanos por ONGs poderão ser dirimidas nas cortes internas.

vi. Conclusão

O presente artigo pretendeu demonstrar como as organizações desportivas transnacionais, ao firmarem acordos e instituírem obrigações com Estados participantes das competições que organizam, bem como Estados-sede, podem ser consideradas pessoas de direito internacional.

Ademais, por terem criado um conjunto de normas de direito desportivo comparável à *lex mercatoria*, conhecida como *lex sportiva*, acabam por vezes gerando um conflito jurídico entre o ordenamento jurídico estatal dos países-sede e participantes e a legislação transnacional. Esse conflito complica-se quando o seu objeto é uma violação de direitos humanos, como o direito à não discriminação.

Como os tribunais internacionais e internos ainda não apontaram uma solução definitiva para o supramencionado conflito, entende-se que há três possíveis soluções já sendo utilizadas: (i) o teste de território e controle do Estado, utilizado em *Sagen v. Vancouver Organizing Committee for the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games*; (ii) a teoria do direito costumeiro, utilizada em *Martin v. International Olympic Committee*; (iii) a teoria da prevalência do direito nacional, utilizada em *Nagra v. Canadian Amateur Boxing Association*.

As duas primeiras teorias mostram-se incompatíveis com um sistema de proteção universal de direitos humanos, enquanto a última mostra-se de difícil aplicação em todas as jurisdições. Assim, considera-se que uma solução para o problema apresentado poderia ser a utilização da solução territorial, já utilizada em outros casos envolvendo ONGs e jurisdição estatal, ainda que não no âmbito de violações de direitos.

A solução territorial, portanto, estabeleceria que o Estado teria jurisdição para processar e julgar violações de direitos humanos ocorridas dentro de seu território, ainda que apenas no âmbito de relações desportivas durante competições.

Referências

- BRASIL. Lei 12.663/12, de 05 de julho de 2012. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude – 2013, que serão realizadas no Brasil; altera as Leis nos 6.815, de 19 de agosto de 1980, e 10.671, de 15 de maio de 2003; e estabelece concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970. Portal do Planalto Central. Disponível em: <<https://goo.gl/5KK5mx>>. Acesso em: 19 maio 2016.
- CANADÁ. Supreme Court of British Columbia. *Sagen v. Vancouver Organizing Committee for the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games*. 2009. Disponível em: <goo.gl/cHH115>. Acesso em 19 maio 2016.
- . Superior Court of Justice. *Nagra v. Canadian Amateur Boxing Association*. unreported decision of the Ontario Superior Court of Justice, January 12, 2002, File no.99-CV-180990.
- ESTADOS UNIDOS. United States Court of Appeal. *Martin v. International Olympic Committee*. Portal Open Jurist. 1986. Disponível em: <<https://goo.gl/zzGzuA>>. Acesso em: 25 jul. 2015.
- ETTINGER, David J. The Legal Status Of the International Olympic Committee. *Pace International Law Review*, v. 4, n. 1, p. 97-121, jan. 1992. Disponível em: <<https://goo.gl/RzbYIe>>. Acesso em: 1 ago. 2015.
- FIFA corruption crisis: Key questions answered. BBC, sessão World/Europe, 21 dez. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/k3JJFh>>. Acesso em: 27 dez. 2015.
- FINDLAY, H. A.; CORBETT, R. Sex discrimination in sports. Toronto: CAAWS, 2012. p. 7. Disponível em: <<https://goo.gl/XGyfFe>>. Acesso em: 15 ago. 2015.
- LATTY, F. *La lex sportiva: recherche sur le droit transnational*. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff, 2007.
- . Transnational Sports Law. In: SIEKMANN, R. C. R.; SOEK, J (Orgs.). *Lex Sportiva: what is Sports Law?* Haia (Holanda): TMC Asser Press/Srpinger, 2012. p. 273-286. Disponível em: <<https://goo.gl/NRDkik>>. Acesso em: 1 jul. 2015.

MORGENSTERN, F. *Legal Problems of International Organizations*. Cambridge: Grotius Publications Limited, 1986.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Economic and Social Council. List of non-governmental organizations in consultative status with the economic and social council as of 1 september 2014*. Portal Civil Society Network. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/uRpIPA>>. Acesso em: 1 maio 2016.

———. *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie*. Portal Official Document System. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/LNR1cp>>. Acesso em: 10 maio 2016.

WORLD MEDICAL ASSOCIATION. *The Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, (Helsinki Declaration)*. 1 ago. 1975. Biblioteca de Direitos Humanos da Universidade de Minnestota (Portal). Disponível em: <<https://goo.gl/bqCuZ6>>. Acesso em: 5 maio 2016.



Juliana da Cunha Mota é graduanda em Direito pela Universidade de São Paulo.
jcunhamota@gmail.com